

A Reforma-Mater Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto

ASPÁSIA CAMARGO

I. FEDERALISMO: NECESSIDADE E ASPIRAÇÃO NACIONAL

1. AS REFORMAS DA FEDERAÇÃO: UM DESAFIO ESTRATÉGICO

NA LONGA, E UM TANTO EXAUSTIVA, lista de reformas políticas que serão necessárias para fortalecer a governabilidade das instituições no horizonte de 2020, destacam-se, com absoluta prioridade, “as reformas da federação”, cuja importância advém tanto de suas implicações estratégicas globais, quanto de seu impacto sobre a política interna regional. Internacionalmente, a questão político-espacial está no cerne das mudanças do paradigma produtivo e da crise das soberanias nacionais e territoriais, que se generalizaram pelo mundo inteiro sob o impacto de novos poderes virtuais, isto é, dos fluxos de capitais, de informação e de conhecimento.

Os ajustes federativos, em geral, repercutem com particular intensidade nos países de grande dimensão continental, por definição mais lentos e mais complexos, e portanto mais sensíveis às mudanças que, por sua dimensão e natureza, possam desarticular o seu sistema produtivo, e desmontar o arcabouço estatal. O desafio da reestruturação econômica e da consolidação democrática, na busca de um novo paradigma de desenvolvimento, depende, inexoravelmente, de um pacto interno, baseado em novas configurações espaciais de poder.

O cerne da questão reside no controle dos impactos espaciais das reformas sobre um território heterogêneo, cujo centro de decisões encontra-se na cúpula dos Três Poderes, em Brasília, mas cuja rede de atores reais se distribui por vinte e seis estados e seis mil municípios deste grande mosaico que é a Federação brasileira. A reengenharia política federativa envolve, portanto, conflitos estruturais persistentes e delicados, de natureza redistributiva, que se exacerbam nos períodos de profundas mudanças, na luta pelo controle dos recursos políticos disponíveis.

Os conflitos políticos regionais, que ora se agravaram, ora se acomodaram no curso das duas últimas décadas, em geral tendem a oscilar ao sabor das crises, que definem a posição de força ou de fraqueza do Governo Federal, e sua capacidade de distribuir recursos, apaziguando os poderes regionais. Esta é a razão pela qual são tão altos os custos políticos dos cortes orçamentários e do ajuste fiscal, tanto para o Presidente da República quanto para o Congresso Nacional.

Outra tendência observável é que os ajustes da Federação vêm sendo lentamente implantados, em função das pressões incontornáveis do ajuste fiscal, e de um jogo errático, desprovido de estratégias de longo prazo e de regras estáveis. Cada ator prefere operar isoladamente, tendo em vista que os mais bem situados optam por maximizar seus ganhos imediatos, fazendo alianças e manipulando regras indefinidas e difusas. Este individualismo excessivo conduz à paralisia institucional, visto que prevalece entre as partes o jogo solitário na busca de melhorar posições frutíferas, talvez, do generalizado temor de perdê-las.

Sendo assim, é normal que os conflitos subitamente se exacerbem no vácuo político provocado pela ausência de normas comuns e de mecanismos de controle que possam ser aceitos e cumpridos por todos. Diante do centralismo intervencionista que ainda restou do regime militar, e do que resultou de um federalismo bastante frouxo, introduzido pela Constituição de 1988, estamos diante de uma federação democrática, mas com fortes tendências anárquicas, por que lhe falta o essencial: uma estratégia de consolidação, uma bússola.

O problema se manifesta de maneira cíclica: sob o impacto de crises mais graves, os conflitos federativos emergem com força redobrada, e parece difícil acomodá-los debaixo de um cobertor muito curto. Nos períodos de maior normalidade, todos esquecem o assunto, esperando que as diferenças se resolvam por si mesmas. Enquanto isto não ocorre, o país permanece vulnerável, interna e externamente, porque a fragmentação excessiva torna o custo do ajuste muito alto.

A menos que uma crise maior abale o imobilismo, no ritmo em que avança este delicado processo, dificilmente o equilíbrio federativo será levado a bom termo no curso de um mesmo governo, ou de uma só vez, por vontade do Congresso. O ponto principal é, no entanto, garantir um horizonte positivo de mais longo prazo, fazendo prevalecer um corpo coerente de idéias e de medidas de consenso a serem tomadas, com metas bem definidas, capazes de viabilizar *um novo pacto federativo* para os próximos vinte anos.

2. O NOVO PACTO FEDERATIVO E A DESCENTRALIZAÇÃO COM CENTRALIDADE

A palavra *foedus*, que é a origem do termo “federação”, significa pacto, entendimento, negociação baseada na fidelidade e na confiança. Por isso, o pacto federativo seria “o pacto dos pactos”, de todos o mais abrangente, tendo em vista que só os estados federados podem dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que irão garantir ao Brasil como um todo, maior protagonismo econômico e melhores condições de vida.

Para converter um conjunto de “ajustes” federativos em um “pacto” é preciso, antes de mais nada, obter o consenso da classe política e das lideranças civis em geral, em torno das regras do jogo a serem introduzidas. Em primeiro lugar, as atribuições de cada ator (Governo Federal, estados e municípios), o seu *modus-operandi* e seus limites de ação; em segundo lugar, os objetivos comuns a serem alcançados por um novo modelo de federação mais fortalecida; em terceiro lugar, a natureza das mudanças que serão necessárias para atingir esses fins, e seus principais obstáculos e desafios; em quarto lugar, os recursos necessários para atingir as metas previamente definidas; por último, os mecanismos de cobrança, de controle e de acompanhamento dos resultados alcançados.

Como o processo é interativo, e depende da boa vontade dos diferentes atores, o primeiro passo é evitar o “jogo de soma zero”, no qual o que umas das partes perde, é exatamente o que a outra ganha, radicalizando custos e benefícios. A disputa entre o Governo Federal e os estados e municípios na discussão da proposta de Reforma Tributária é um bom exemplo desse tipo de risco. São freqüentes as críticas ao Governo, que vem adiando o encaminhamento de uma proposta definitiva ao Congresso. Considerando a importância do tema para a reestruturação da economia e para alcançar o equilíbrio financeiro de mais longo prazo, este silêncio pode ser atribuído, não à ausência de uma proposta federal, mas ao vácuo político provocado pela inexistência de um acordo maior, que conte com o apoio dos demais parceiros. O que falta mesmo é um pacto.

A vulnerabilidade do acordo reside no fato de que o GF aparece como o único responsável pelo ajuste fiscal, como se o problema fosse de sua responsabilidade exclusiva. Como as autoridades estaduais permanecem alheias, e a União não consegue restringir os seus próprios gastos, o caminho mais fácil tem sido aumentar impostos federais para reequilibrar as debilitadas finanças públicas. As autoridades estaduais, avessas a fazer ajustes ou a ceder sua parte no bolo tributário, tendem

também a expandir despesas além de sua capacidade de pagar dívidas contraídas com a União.

Tendo em vista que os juros federais cresceram muito, esta seria uma boa justificativa para adiar o pagamento, e o contencioso tornou-se ainda mais delicado em virtude de desconfianças acumuladas em torno dos últimos ajustes fiscais de curto prazo, como o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que reduziu os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), e a Lei Kandir, que desonerou as exportações do ICMS, e que vêm penalizando os estados e os municípios.

Uma queixa comum é que a expansão da arrecadação, cada vez mais freqüente, acaba beneficiando impostos exclusivos da União, e não os que estão sujeitos a partilha, e que beneficiariam outros níveis de governo. A mesma posição foi assumida pelos prefeitos, que detêm grande influência sobre o Congresso Nacional. O caminho mais adequado seria, talvez, separar os impostos de partilha federativa dos demais, como sugeriu recentemente Francisco Dornelles, dando aos primeiros um tratamento negociado que pudesse beneficiar a todos.

É preciso reconhecer também a dificuldade da União em cobrar as suas dívidas, em função do custo político da cobrança, e das pressões dos interessados em não pagá-las. Estas dívidas costumam ser moeda de troca de acordos políticos nos quais a parte mais lesada é o contribuinte, o cidadão. Em período recente, muitos governos expandiram despesas e não cortaram gastos, endividando-se ainda mais. Neste patamar de entendimento, caso a caso, e eivado de particularismos e trocas de favores, *o imbroglio fiscal* permanece aparentemente insolúvel.

Outra armadilha federativa a ser evitada é a dependência do o conhecido “dilema do prisioneiro” no qual, inicialmente, os mais rápidos e os mais espertos desobedecem às regras do jogo, com vantagens para si mesmos e prejuízo para os demais. Na medida em que o número de espertos aumenta, as vantagens diminuem como um todo, até que todos acabam perdendo, e o jogo termina. É isso o que vem ocorrendo com a multiplicação anárquica dos municípios em busca de mais uma fatia do Fundo de Participação (FPM), cujas parcelas vêm diminuindo. Ou com a guerra fiscal, que beneficia temporariamente os que oferecem isenções importantes, mas apenas enquanto o número de estados concedentes permanece em número reduzido. O resultado final resulta sempre em diminuição global da arrecadação fiscal estadual só vale se os benefícios forem altos demais e os estados concedentes em número reduzido. E se a curto prazo, o jogo funciona privilegiando uns poucos, a médio e longo prazo, o jogo termina e todos saem perdendo.

A premissa básica do *pacto federativo* é, portanto, estabelecer um acordo equilibrado que beneficie todas as partes de forma mais moderada, sem penalização sistemática e ostensiva de nenhuma delas. A penalização é um recurso a ser usado apenas quando uma unidade não cumpre as regras comuns a todos os parceiros. Os benefícios devem fluir para os que revelem maior capacidade inovadora, e que melhor respondam aos desafios e às metas estabelecidas. Só assim será possível disciplinar a competição anárquica, e a guerra surda que contrapõe as diferentes unidades federadas, inclusive os três poderes em cada unidade, na luta incessante pela expansão do poder e por uma fatia crescente do “bolo fiscal”.

Nos regimes de transição democrática recente, onde o poder autoritário entrou em crise ou em colapso, — em especial nos países de dimensão continental, — sabemos que as tendências competitivas das unidades federadas se exacerbam, estimuladas pela frouxidão dos controles e pelas demandas reprimidas, herdadas do autoritarismo ou resultantes das crônicas carências sociais. Todas essas tendências convergem contra o Antigo Regime, em favor da *descentralização*.

Regras e controles são sempre vistos como ingerência suspeita de uma das partes sobre as demais, em especial da parte mais forte contra a mais fraca, como vem ocorrendo no Brasil desde 1982. No entanto, também pode ocorrer uma cumplicidade anárquica entre uma maioria de atores, isoladamente fracos, mas unidos contra o supostamente mais forte, a União.

O principal objetivo estratégico do pacto federativo é, portanto, evitar que o *federalismo democrático*, o objetivo desejado mas ainda não alcançado, possa degenerar em *descentralização anárquica*, comprometendo a governabilidade e enfraquecendo as lealdades internas, estimulando reações centralizadoras em nome do interesse público e da necessidade de colocar a casa em ordem.

Neste federalismo, historicamente de tradição oscilante e pendular, forças descentralizadoras e centralizadoras se confrontam, afirmando sua própria legitimidade e desqualificando a de seu oponente e rival. Nesse dilema, o inferno é o outro. Contra a descentralização, alega-se a influência nefasta das oligarquias, do nepotismo, e dos interesses regionais e locais. Alega-se ainda a carência técnica e a irresponsabilidade administrativa das unidades inferiores, fruto do atraso em que vive a maioria esmagadora dos municípios brasileiros.

Contra a centralização, pesa a padronização excessiva das regras, marcadas pelo arbítrio da autoridade superior, e pelo desconhecimento

das realidades locais. Corrupção, desperdício e apropriação dos recursos escassos por diferentes níveis de intermediação burocrática são também vistos como males típicos do velho patrimonialismo, ainda sobrevivente.

Embora vigente há mais de um século, o federalismo brasileiro sofreu profundas oscilações ao longo do tempo, ora descentralizando radicalmente o poder para os estados, em um modelo de *quase confederação* que se confundiu com o “regionalismo oligárquico”, ora centralizando demasiadamente suas funções para o Governo Federal, em um *federalismo intervencionista* bem mais restritivo que o Estado de direito de tipo unitário. Esta tendência pendular é comum a todos os países federativos mas, no Brasil, as “sístoles e diástoles” — que o General Golbery do Couto e Silva tão bem descreveu —, chegaram a limites extremos, como sintoma de debilidade política e de instabilidade institucional, que se agravou a partir de 1930¹.

Melhor seria se todos os entes federados se unissem em torno do objetivo comum de fortalecer a Federação, buscando maior racionalidade de suas funções estratégicas e redistributivas. A redução das desigualdades espaciais e regionais, objeto do Artigo 5º da Constituição, é a única forma de lidar com os crônicos desequilíbrios que resultam da heterogeneidade excessiva, e da concentração do desenvolvimento em uma limitada base espacial. No Brasil, o impacto espacial do PIB é bem menor do que a amplitude do território e de suas fronteiras.

No entanto, de nada adianta distribuir recursos se as responsabilidades são difusas. O primeiro passo seria definir com mais nitidez a *distribuição de competências* entre o Governo Federal, os estados e os municípios, evitando a superposição de atribuições e o desperdício de recursos. O segundo caminho seria consolidar um regime tributário condizente com a distribuição de competências legalmente instituída, segundo os preceitos internacionais do *federalismo fiscal*. Se a responsabilidade pela educação básica cabe ao município, a ele devem ser destinados os recursos do salário educação, como sugeriu Jorge Bornhausen a propósito do Pacto Federativo proposto pelos governadores da oposição².

Mas o equilíbrio federativo depende, sobretudo, da capacidade de longo prazo de instalar núcleos regionais dinâmicos e produtivos,

1 Aspásia Camargo - “*La Federación Sometida: Nacionalismo Desarrollista y Inestabilidad Democrática*” in *Federalismos Latinoamericanos*, coord. Marcello Carmagnani, Fondo de Cultura Económica, 1993.

2 Jorge Bornhausen, presidente do PFL, em declaração ao Jornal do Brasil, 2 de fevereiro de 1999.

formando *clusters* de razoável capacidade gerencial, dotados de infraestrutura e de recursos humanos qualificados, junto com o esforço de organização financeira e administrativa que seja acompanhado de expansão da arrecadação. A arrecadação é, aliás, extremamente deficiente e seletiva nos três níveis de Governo. O caminho é, portanto, fortalecer a cooperação e disciplinar a competição, promovendo a *descentralização com centralidade*.

As lições que podemos extrair do antigo modelo de desenvolvimento, em vigor a partir de 1930, nos levam a questionar algumas simplificações correntes: o desenvolvimento econômico e a prosperidade não garantem a democracia com equidade, o aperfeiçoamento institucional e o desenvolvimento político. Inversamente, momentos de graves restrições e de crise, como o que vivemos desde 1982, trouxeram alguma redução nas desigualdades de renda, a melhoria das condições de vida nas regiões metropolitanas e a descentralização política, fortalecendo a democracia representativa e participativa. As crises podem, portanto, ajudar a corrigir distorções acumuladas, funcionando como “parteiras” das grandes mudanças e do fortalecimento federativo.

3. A ATUALIDADE DO FEDERALISMO

A História demonstra que o federalismo é um modelo eficaz de soberanias partilhadas, construído a partir das diversidades culturais, das grandes distâncias e da dispersão populacional. Países continentais com população escassa e mal distribuída foram pioneiros do *federalismo clássico*, presente nos Estados Unidos, no Canadá e na Austrália. Países pequenos com populações de línguas e origens diversas geraram a Confederação Helvética ou a federação iugoslava, que entrou em colapso com o fim da Guerra Fria e a decomposição do império soviético.

Outro fator propulsor da engenharia federativa pode ser a decomposição dos grandes impérios centralizados, em geral motivada pela derrota militar ou pelas irracionalidades e o expansionismo incontrolável das burocracias centrais. Estes processos podem ser induzidos ou acelerados por crônicas crises fiscais. No Brasil, a queda do Segundo Império poderia, talvez, ter sido contornada caso tivesse sido adotada a proposta de Ruy Barbosa de um “federalismo imperial”.

Recentemente, foi a crise fiscal que revitalizou o federalismo, nos governos Reagan e Clinton, transformando medidas de restrição de gastos em um pretexto para “revisitar o sonho americano”, aparentemente esquecido. Da mesma forma, Franco Montoro realizou, em São Paulo o mais ousado processo de descentralização das políticas públicas, sob o

impacto de um *déficit* orçamentário de 9,7%, e que no final de seu governo, reduziu-se a 0,6%. Não há caminho melhor do que a descentralização para chegar à austeridade³.

No que diz respeito ao federalismo brasileiro, a fidelidade com que freqüentou as cinco Constituições do período em espaço nobre, o capítulo inicial, indicam que este modelo de organização do Estado consolidou-se na ordem institucional brasileira e que é uma aspiração de todos. O essencial é que sua afirmação não se restrinja, daqui para frente, ao mero formalismo jurídico, e que um federalismo renovado possa ganhar contornos melhor definidos no conjunto das reformas do Estado que estão a caminho.

A Federação brasileira tem sido vítima do casuísmo e do experimentalismo excessivo dos nossos governantes, o que levou, por exemplo, o governo do Presidente Geisel a elevar para o número extravagante de oito deputados a quota mínima de deputados por bancada, criando distorções de difícil correção na representação regional do Congresso. Seu objetivo, como se sabe, era garantir a aprovação do Pacote de Abril, com o apoio das bancadas mais dóceis do Norte e do Centro-Oeste.

Para que as “reformas da Federação” sejam bem sucedidas é preciso que deixem os gabinetes e o universo político que costumam freqüentar em tempos de crise, e sensibilizem a sociedade, sempre alheia às especificidades do jogo político e aos conflitos internos que dividem suas elites. É verdade que falta ao conceito de federalismo a sedução intelectual e ideológica que podemos encontrar em outros conceitos, como o de democracia e o de cidadania, que encantam os nossos ouvidos.

Além do seu hermetismo, o amplo arcabouço do federalismo apresenta ainda outra dificuldade: o conceito é tão múltiplo, abrangente e difuso em suas manifestações quanto direto nos seus impactos. É nesse conjunto de instâncias, de regras e de práticas articuladas em níveis hierárquicos que circulam os políticos, prestando serviços, conquistando ou perdendo votos, sempre em busca de legitimidade e de visibilidade na sua *constituency*, a região.

Esta generalidade sistêmica advém do caráter matricial do federalismo, que interage de maneira constante com as modelagens econômicas, com as políticas sociais, as instituições políticas e o sistema

³ Franco Montoro *Descentralizar para Democratizar e Humanizar*, Brasília, 11 de janeiro de 1993 e *Experiências de Descentralização e Participação no Governo de S. Paulo*, 1982.

institucional. É uma *reforma dos meios*, uma intermediação sem a qual não atingimos determinados fins. Em tempos de crise, a reengenharia política setorial incide diretamente sobre um número elevado de atores políticos, socialmente heterogêneos e espacialmente dispersos, ferindo velhos acordos e mudando regras já estabelecidas, em um universo de razoável autonomia.

Razão a mais para que lhe seja conferida absoluta prioridade tática com o objetivo de imprimir padrões mais institucionalizados e mais universalistas à gestão das políticas públicas. Estes padrões de referência nos podem ser dados pelas aspirações captadas em um “futuro desejado”, e pela forma a partir da qual cada uma delas repercute sobre a realidade espacial brasileira e sobre seus entes federativos.

4. O FEDERALISMO E O FUTURO DESEJADO

Considerando a natureza pragmática de nossa cultura política, o êxito das medidas propostas dependerá da capacidade de convencimento de que dispomos para mobilizar os atores e para chegar “do Brasil que somos ao Brasil que queremos ser”. Tudo depende também do impacto do receituário a ser recomendado, equilibrando perdas e ganhos, estimulando a renovação e a eficácia das unidades federadas, sua maior independência financeira, menos desigualdades e uma economia regional mais forte. Ganhos plausíveis e perdas plausíveis, sem abandonar a objetividade e o foco.

O primeiro passo é, portanto, discutir as prioridades nacionais de longo prazo, tais como foram fixadas no documento da SAE sobre o cenário desejável para o Brasil 2020, a partir de uma ampla consulta. A retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis, em todo o território brasileiro, e regionalmente melhor distribuído, caminha junto com o planejamento de um projeto nacional que inclua o planejamento estratégico regional e leve ao fortalecimento da unidade territorial. Ressalta-se, ainda, nos questionários, a redução das desigualdades sociais, espaciais e regionais que, como sabemos são interdependentes⁴.

As aspirações por “melhor qualidade de vida”, logo abaixo da prioridade número 1 à equidade e à justiça social, desdobram-se em uma série de condições indissociáveis umas das outras, compondo um todo coerente com inegáveis repercussões regionais. A democracia, por sua vez, contempla as preferências dos cidadãos distribuídos por diferentes

⁴ *Esboço de um cenário desejável para o Brasil* - Cenário Diadorim - SAE - Presidência da República, Nov. 1998

regiões, e as eleições selam o pacto entre o desejo de muitos e as promessas dos candidatos, em eleições livres e cada vez mais competitivas. Na era do federalismo democrático estamos longe do antigo federalismo oligárquico, e mais longe ainda do federalismo autoritário que dominaram a 1a, a 2a, a 3a e a 4a e a 5a Repúblicas.

Em termos de futuro desejado, o “bom federalismo” deve ser, portanto, o federalismo democrático consolidado, marcado pela transparência administrativa e o equilíbrio fiscal, pela crescente participação civil na vida pública, e pelo processo cooperativo, buscando sempre a complementaridade, a harmonia e o equilíbrio entre os poderes, em cada nível de governo e entre os três níveis, federal, estadual e municipal.

Além disso, pouco irá avançar o federalismo democrático se lhe faltarem os meios de promover o desenvolvimento econômico regional, micro-regional ou local em bases mais eficientes, dinâmicas, e competitivas, capazes de gerar renda melhor distribuída pelo território nacional, a partir de infra-estrutura adequada e de recursos humanos mais qualificados, que reduzam o chamado “custo Brasil”.

Do ponto de vista social, tendo em vista a importância que a sociedade brasileira atribui à equidade e à justiça social, é imperioso que o federalismo brasileiro cumpra com mais eficiência suas clássicas funções redistributivas, agindo ao mesmo tempo no plano social e regional, através de um plano estratégico em áreas críticas, ou com potenciais de expansão econômica, com recursos por tempo limitado, monitorados pelo Ministério do Planejamento e pelo Congresso Nacional.

Finalmente, se o federalismo soa como bandeira hermética em seu sentido mais abstrato, poucos temas mobilizam, na prática, com mais vigor as utopias democráticas e as aspirações das lideranças comunitárias quanto a velha bandeira do *municipalismo* e da descentralização. Nas regiões mais desenvolvidas, a descentralização revela a desejo de independência, e de reconhecimento do amadurecimento institucional, e o fim das tutelas que sobrevivem irracionalmente, não por necessidade, apenas por inércia. Nas regiões periféricas, a descentralização expressa outra realidade, outro tipo de descontentamento, com o peso da distância e com a ignorância da modesta realidade em que vivem. As frustrações se alimentam ainda da indiferença e do alheamento manifesto pelas máquinas estadual e federal.

De uma forma ou de outra, a ação política local mobiliza a alma e o coração dos políticos. É comum ouvir de homens públicos que galgaram

os mais altos postos da República, que ser prefeito foi o momento de maior plenitude e de maior satisfação pessoal de suas carreiras. A explicação para o fato parece ser sempre a mesma: o contato direto com a população e a capacidade de mudar um estado de coisas, recebendo gratidão e reconhecimento graças a uma intervenção direta⁵. A conclusão é, portanto, que o modelo federativo é um *ideário consensual das elites políticas*, e a prova está na fidelidade com que o freqüentou as cinco constituições do período republicano, mesmo as mais centralizadoras, como a de 67, ou as mais autoritárias, como a do Estado Novo, jamais aplicada.

Ao contrário do parlamentarismo imperial, que deixou nostalgia e que mantém expressivos adeptos, a organização federal, de inspiração americana, sobreviveu ileso a todas as crises políticas, incorporando-se definitivamente à cultura política brasileira. O essencial é que estes valores não se restringem hoje ao mero formalismo jurídico que prevaleceu entre as elites. O futuro desejado se confunde com a descentralização civil e com um federalismo democrático, mais participativo e menos anárquico, com a responsabilidade política e a continuidade administrativa que garanta o equilíbrio e a estabilidade.

Tal tendência fortaleceu-se ainda mais nos últimos anos, alimentada pelo sopro das profundas mudanças que se vêm operando na ordem internacional e nacional.

II. O FEDERALISMO E OS RISCOS DE FRAGMENTAÇÃO

A importância estratégica do federalismo brasileiro como fator de coesão nacional advém do fato de que a união entre os estados ao se instalar a República, substituiu, em parte, a figura mítica do imperador. Se devemos aos colonizadores portugueses e à dinastia dos Bragança a conquista de nossa unidade territorial, foi graças ao federalismo, especialmente a Campos Sales, que esta unidade foi irreversivelmente consolidada, na primeira década do século XX, através de um pacto federativo próximo ao de uma confederação.

O preço que pagamos por este pacto foi a ruralização excessiva, que fez regredir a participação política ascendente dos últimos anos do Império. Outra consequência importante foi a debilidade crônica dos partidos, assinalada pelo próprio Campos Sales, e cuja rotatividade,

⁵ Muitos homens públicos manifestaram seu maior orgulho em terem sido prefeitos, como é o caso de Jaime Lerner, Wellington Moreira Franco, Lúcio Alcântara e outros;

arbitrada pelo imperador, desapareceu na República Velha. O partido único (Partido Republicano) só se manifestava através dos governadores.

Nossa federação, criada de cabeça para baixo, engendrou o fato curioso de que a palavra federação, e por extensão, pacto federativo, em nosso país, está indissolivelmente ligada, no sentido corrente, aos entes subordinados, e nunca à União, como ocorre em todas as federações, inclusive as latino-americanas, como o México, a Venezuela e a Argentina. *Federação, portanto, para nós, significa descentralização e nunca o Governo Federal, a União.* O mesmo ocorre com as recentes interpretações de pacto federativo, sinônimo de fortalecimento dos governadores e dos prefeitos, através da representação política proporcional à população e de melhor partilha fiscal.

A implantação do federalismo como forma de organização do Estado depende da capacidade de ocupar um território com *soberania partilhada*, seja pela junção das partes menores, em um movimento de delegação de poderes de baixo para cima, seja pela transferência de poder de cima para baixo. O primeiro exemplo, mais comum, são os Estados Unidos da América, que resultaram de um pacto inicial fundador entre treze colônias, tecnicamente identificado como uma confederação. O segundo caso, atípico, foram os Estados Unidos do Brasil, que nasceram do Estado Unitário, ao se criar a Federação, uma quase-confederação, nos tempos da República Velha.

O princípio federativo, aplicado na Confederação Helvética (1848), estendeu-se de maneira consagrada como um fenômeno extra-europeu, em especial nas colônias do Canadá e da Austrália que, no século XIX, precisavam também acomodar a autoridade central do colonizador às enormes diversidades locais. O federalismo foi também utilizado para conciliar uma forte tradição regionalista e descentralizadora na então criada República Federal da Alemanha, nas difíceis circunstâncias do pós-guerra. O êxito do experimento no mais próspero país europeu facilitou, sem dúvida, a unificação recente das duas Alemanhas.

As tendências do final do século tornam a questão do federalismo estrategicamente ainda mais crucial e delicada, neste momento de radical mudança do paradigma produtivo e do processo civilizatório, marcado pela transição da sociedade industrial, concentradora e padronizada, para a sociedade da informação e de serviços, modelada pelo princípio inverso da despadronização, da flexibilidade e da descontração. O Estado Nacional, que expandiu e acumulou funções e gastos de maneira sem precedentes ao longo deste século, a partir dos anos 60 iniciou um nítido processo de esvaziamento, sob o impacto da revolução tecnológica, que

o levou a transferir funções, não apenas para o setor privado, mas também para cima e para baixo, sob pressão direta e conjugada da globalização e da descentralização.

Nessas condições, cabe indagar a partir de cenários exploratórios, quais os riscos que corremos de fragmentação territorial ou de afrouxamento das lealdades internas, tendo em vista o impacto diferenciado da globalização sobre o conjunto do território, facilitando a algumas regiões sua inserção competitiva, mas deixando outras à margem, na contramão desta mesma globalização. Dada a dimensão do território, e a articulação das regiões brasileiras com diferentes blocos de países com os quais fazemos fronteira, é importante considerar a capacidade de investimento do Governo Federal para refazer as articulações possíveis entre as regiões, tal como ficou delineado no plano inicial de Eliezer Batista, que acabou se transformando no programa *Brasil em Ação*.

No plano mundial, a dimensão espacial tornou-se cada vez mais relevante, tendo em vista a concentração do poder global emergente, junto com a mobilidade dos capitais e o voluntarismo das políticas, que tendem a favorecer iniciativas localizadas em *clusters* capazes de criar vantagens diferenciadas e competitivas. Tais oportunidades podem encontrar terreno fértil a partir de identidades culturais e históricas, submersas pelo longo e conflituoso processo de unificação dos Estados Nacionais. Mas podem também ser artificialmente induzidas, desde que haja terreno fértil para a inovação e a gestão capazes de produzir resultados.

Em sentido inverso, áreas amortecidas pela pobreza e pela decadência, ou estranguladas pelas regulações estatais do velho modelo intervencionista em processo de esgotamento, ficarão à margem do progresso, gerando ingovernabilidade e graves problemas sociais. Entre um extremo e outro podem surgir tentações separatistas, em busca de melhores oportunidades em parceria com outras regiões do mundo.

O fato é que, no universo atual de particularismos emergentes, as tendências centrífugas podem prevalecer sobre a racionalidade dos pactos territoriais mais amplos, cuja dificuldade maior reside em partilhar regras comuns, e em vencer a lentidão dos processos decisórios, de sua implementação e de seu gerenciamento. A radicalidade (e a velocidade) da transição de modelos e paradigmas torna, portanto, os países continentais ainda mais vulneráveis, uma vez que a agenda de mudanças é, nesses casos, de mais difícil consenso.

Mesmo em um cenário menos dramatizado, e mais realista, não podemos fugir às tendências estruturais que caminham no sentido da reestruturação das hegemonias, e da reorganização mundial das áreas de influência e dos *espaços virtualmente controlados*, seja pela persuasão (meios de comunicação e influências culturais) seja pela ameaça de restrições ou impacto direto (limites de créditos, fuga de capitais, política de vetos). Não é por outra razão que se fala de “fim do território em um mundo sem soberanias” em alusão às mudanças radicais no paradigma clássico de exercício do controle e da hegemonia.⁶ Nessas condições, fortalecer o federalismo é uma solução e um antídoto, uma vez que aumenta o protagonismo e o envolvimento dos atores diretos e sua capacidade voluntarista de resposta em tempos de mudança ou de crise.

Em condições de abertura política, ou de redemocratização, os conflitos se aguçam tendo em vista a multiplicidade de instâncias autônomas, ou semi-autônomas, do poder nacional, regional e local, que participam do mesmo processo. O risco maior é o de uma *glasnost* sem *perestroika*, isto é, de expansão da participação dentro de um modelo econômico e produtivo já obsoleto. Foi o que aconteceu na Rússia, com a drástica divisão da classe dirigente. É significativo que o regime soviético tenha se esfacelado com o fracasso de Gorbachov em reunir as repúblicas em torno de um novo Tratado da União, bloqueado pela Rússia. Fracassou, portanto, o pacto federativo e se desfez o Império Soviético.

No Brasil, o modelo de transição foi o mesmo, porém menos dramático, graças a uma economia mais adaptada ao modelo capitalista de mercado, e a uma democracia representativa deficiente, mas com longo exercício do voto. Nesse contexto, os velhos atores hegemônico, reagiram à implantação de um novo modelo econômico e souberam conviver com a retórica das forças sociais emergentes, estabelecendo uma aliança virtual da esquerda com a direita e de bloqueio das reformas.

Um dos cenários possíveis de qualquer transição de países continentais é o aguçamento das contradições do Império, entendido como unidade político-administrativa centralizada, embora espacial, cultural, econômica e socialmente heterogêneas. Quando a heterogeneidade é muito grande, ou as identidades muito fortes, pode prevalecer o separatismo, que é a tentativa, nem sempre bem sucedida, de reduzir a fragmentação, e de aumentar a densidade e a coesão do processo político, em torno interesses mais homogêneos. O paradoxal, no entanto, é que quanto maior a homogeneidade, maior também é a

⁶ Bertrand Badie- *La Fin des Territoires*, Paris, Faillard, 1995 e *Un monde sans souverainetés*, Paris, Faillard, 1999.

hostilidade a qualquer diferença, por menor que seja, o que conduz à exacerbação dos conflitos particularistas.

Em quaisquer dos casos, a importância pessoal do árbitro é de extrema relevância, mas não garante por si só sua capacidade de domesticar ou controlar as instâncias superiores do corpo político. As condições de governabilidade irão depender, sobretudo, da capacidade de resposta do sistema produtivo, de seu potencial de crescimento e de repartição da riqueza, especialmente em favor de *novas regiões* e de segmentos emergentes. A estagnação e a decadência de regiões deprimidas de alta densidade populacional e de forte representação política são fatores de desestabilização que podem gerar paralisia decisória e crise política. Tomemos como exemplo áreas como a Grande São Paulo e o ABC da indústria automobilística. Políticas de reconversão industrial podem ser, em tais casos, uma prioridade política.

Tudo sinaliza para a implantação, ou atualização, do modelo federativo, feito sob medida para lidar com a extensão e a heterogeneidade social e espacial. De fato, a engenharia política do federalismo nasceu de circunstâncias especiais do desenvolvimento político norte-americano, mas seu êxito espetacular contribuiu para propagar o modelo nos diversos continentes ao longo do século XIX, inclusive no Brasil. O sucesso deve-se, em grande parte, à sua flexibilidade e capacidade de acomodação e de absorver permanentes tensões, centrífugas e centrípetas, no curso da História, aceitando a predominância de uma ou de outra. A marca registrada do federalismo são os surtos sucessivos de centralização e descentralização.

Outra característica importante é a combinação de dois princípios básicos, também em tensão permanente: o do *federalismo cooperativo* e o *federalismo competitivo*, o primeiro baseado na solidariedade e na redução das desigualdades, pela redistribuição dos recursos, visando a equalização. A força maior do Governo Federal reside nesta capacidade de exercer o princípio Robin Hood, via impostos, tirando de quem tem mais para a quem tem menos.

O segundo princípio, antagônico ao primeiro, consiste em gerar a competição entre as diferentes unidades, segundo o princípio liberal de que o excesso de distributivismo gera o desestímulo para quem produz e a acomodação e o imobilismo para quem recebe. Baseia-se ainda constatação de que, em condições iguais de pobreza ou de riqueza, as respostas podem ser diferentes, para melhor ou para pior. A conclusão é simples: há um limite para a capacidade redistributiva do Governo Federal,

que não pode suprir de maneira ilimitada as carências profundas e as demandas crescentes que, na instância inferior, não conseguem ser atendidas.

A despeito de sua funcionalidade, e de sua capacidade de acomodar tensões regionais conflitantes, o fato é que durante a Era Keynesiana e as décadas de apogeu do Estado de Bem Estar, o federalismo saiu de moda, ficando praticamente esquecido na gaveta dos especialistas. No entanto, como sugerem Norman Ornstein e Kimberly Courson, “nenhum conceito é mais crucial para resolver as mais graves crises mundiais do nosso tempo. A antiga URSS, Iugoslávia, a Europa Ocidental e Oriental e a África do Sul, Turquia, Oriente Médio e Canadá sofrem de problemas crônicos que seriam resolvidos, se alguma solução é possível, instituindo formas criativas de federalismo”⁷.

O feito mais espetacular é evolução da Confederação européia em direção a um modelo de Federação. Sem dúvida, a engenharia redistributiva já está montada e a harmonização das políticas fiscais, junto com a moeda única, só contribuem para consolidar este modelo. O desafio maior é a inclusão de países da periferia, mais problemáticos⁸.

Por que o conceito de federalismo é tão importante? Porque permite acomodar tensões e ressentimentos acumulados durante décadas ou mesmo séculos, que hoje emergem pôr toda parte. Mas também porque compatibiliza a autonomia de gestão de unidades menores com as economias complexas e interligadas, típicas da globalização. Mais além das estruturas formais e dos arranjos constitucionais, a força do federalismo reside na palavra confiança, que não pode ser forjada do dia para a noite pôr simples arranjos formais.

No entanto, os “maus arranjos” podem exacerbar hostilidades e tensões para os quais devemos estar particularmente atentos no caso brasileiro, uma vez que o excesso de experimentalismo, e seus resultados inesperados, pode abalar a confiança mútua que é a base de toda Federação. Como exemplo, citemos a instabilidade do sistema de tributação, uma vez que tributos em exagero, ou modificações frequentes na ordem tributária, tendem a ser vistos subjetivamente como lesivos à parte mais fraca; ou como sinônimos de expropriação. Para o Brasil, estas

⁷ Ornstein, N e Courson, K- *As the world turns democratic, federalism finds favor*, American Enterprise Institute, 1992.

⁸ Manfred Halthus - *A política regional na União Européia*, objetivos, instrumentos, instituições, resultados e perspectivas - in *A Política Regional na Era da Globalização* - Konrad Adenauer Stiftung, Debates, 12,1996.

lições recentes podem ser de extrema utilidade e conduzem a restringir o excesso de atribuições sob controle do Governo Federal. É o que sugere Célio Borja em declaração recente⁹.

Outro aspecto funcional do federalismo é, como já foi dito, a sua capacidade de dar suporte aos severos ajustes fiscais, ou conter o intervencionismo excessivo do poder central. Nos Estados Unidos, onde o Governo Federal, sem dúvida, se fortaleceu em seus 220 anos de história, o federalismo funcionou, recentemente, como freio de arrumação para conter o expansionismo centralizador que levou o os governos Nixon e Carter a interferir cada vez mais na economia, na infra-estrutura e na política social dos estados, e a se atribuir prerrogativas típicas do poder local, como trânsito, construção de estradas, treinamento de policiais, tratamento de esgotos, etc

Voltou-se, portanto, à clássica divisão de tarefas que, no federalismo americano, atribui ao GF os investimentos do welfare, e aos estados os investimentos de desenvolvimento econômico e infra-estrutura, a partir da tendência descentralizadora da Era Reagan, que não conseguiu ser revertida governo Bill Clinton. Graças à vitória republicana no Congresso, em 1994, que garantiu a aprovação de leis restritivas neste terreno foi possível a Alice Rivlin por em prática suas idéias sobre o orçamento e o ajuste fiscal, baseada em argumentos defendidos em seu *Reviving the American Dream* no qual aponta os excessos de responsabilidade atribuídos ao governo nacional, e também o excesso de funções partilhadas e superpostas, que tornam difícil ser eficiente e claro.

Mesmo nos programas sociais, Rivlin recomenda mais moderação do lado federal, e a devolução de muito do que estava fazendo aos governos estadual e local. Cortou-se, assim, o expansionismo de funções e de gastos de Bill Clinton, que resultou no bem sucedido ajuste fiscal. A pergunta que devemos fazer, em tais circunstâncias, é se a mesma regra não se aplicaria igualmente ao caso brasileiro, auxiliando o GF e o Congresso a promover um corte de gastos com uma filosofia federativa¹⁰.

III. DESCENTRALIZAÇÃO À OUTRANCE E FEDERALISMO INCOMPLETO

No Brasil, a descentralização da última década avançou de forma parcial e incerta, oscilando entre o controle e a desconfiança excessiva da administração centralizada e o descontrole dos recursos, que provoca

⁹ Celio Borja, JB, Domingo, 31 de janeiro de 1999;

¹⁰ Paul E. Peterson, *The Price of Federalism* - The Brookings Institution, Washington DC. 1995.

a “hemorragia federal”. A rigor, o lento e difícil processo de transição que se iniciou em 1982, faz coincidir a crise do modelo desenvolvimentista com o processo de descentralização, ferindo de morte a burocracia centralizadora que prevaleceu durante a Era de Vargas e o Regime Militar.

O poder centralizador era a tradução perfeita de um modelo econômico voltado para dentro, conduzido por uma tecnocracia modernizante, civil ou militar, tendo como fonte dinâmica de financiamento Governo Federal, seja através do orçamento, seja através de incentivos e subsídios, de investimentos de bancos oficiais ou de empresas estatais. Quando este estilo de desenvolvimento entrou em colapso, todo o edifício ruiu, especialmente o famoso tripé da governabilidade econômica, tendo como principal vértice o Estado, apoiado pelas empresas estatais, de um lado, e pelo capital privado nacional e internacional do outro. O custo do desmantelamento do tripé foi muito alto, tendo em vista as resistências provocadas, e a dimensão dos ajustes exigidos.

A rapidez do desmantelamento da máquina federal foi bem maior do que a capacidade de definir estratégias alternativas para reconstruir, em novas bases, a centralidade governamental, abalada pela corrosão da moeda, a crise fiscal, a insegurança pública, o orçamento deficitário, e um aparelho burocrático cada vez mais débil. Esta ausência de pensamento estratégico é, provavelmente uma das razões pelas quais a crise crônica se prolonga e se arrasta desde que o General Golbery condenou “o buraco negro da centralização”, há mais de vinte anos, diante dos governadores que ele mesmo havia ajudado a nomear.

À falta de um pacto maior, como foi o Pacto de Moncloa, na Espanha, ou o de “um país, dois sistemas” na China, prevaleceu, na transição brasileira, uma espécie de pragmatismo anárquico que se transformou em descentralização à outrance, sempre provocando dúvidas e desconfianças do aparelho federal. Esta “descentralização à *outrance*” foi sendo implementada por partes isoladas, no tempo e no espaço, a partir de múltiplos e sucessivos mini-pactos, na expressão feliz de Renato Boschi,¹¹ muitas vezes desarticulados, e nem sempre coerentes.

O primeiro mini-pacto, ainda nos anos setenta, foi o da desestatização proposta pelo setor produtivo e depois pelo próprio Governo, incluindo no cardápio a desregulamentação e a privatização. Este novo arranjo descentralizador, que ainda está em curso, vem

¹¹ Renato Boschi Fórum Brasil 1995, Brasil em Perspectiva, IPEA, 1994.

deslocando a ação econômica do Estado para as empresas, e das empresas públicas para o setor privado, além de acenar com a possibilidade de libertar os cidadãos da “incontinência regulatória” do Estado, iniciada sem nenhum sucesso pelo programa de Hélio Beltrão.

Vinte anos depois, o Brasil continua afogado em papéis que se resumem, na área federal a 9.255 leis e 100.000 decretos e, somada a legislação estadual e municipal, chegamos a 500.000 leis no país. A lentidão e o bloqueio enfrentados por esse conjunto de reformas chama a atenção para as implicações e as resistências burocráticas, mas também federativas desse processo, uma vez que a ação das empresas estatais incidia de maneira diferenciada sobre os diferentes estados, com enormes impactos sobre a geração de renda, a distribuição de riquezas e o sistema produtivo local.

Era, portanto, natural que alianças políticas tenham se desenvolvido, ao longo do tempo, entre as lideranças estaduais e o Governo Federal, configurando escolhas preferenciais de nomeação política dos dirigentes das empresas em função de um mapa regional previamente fixado pela tradição. Enquanto a Vale do Rio Doce era ligada a Minas Gerais e ao Espírito Santo, com ramificações no Pará e Maranhão, a Petrobrás e a Light tinham e têm vínculos históricos com o Rio de Janeiro, a Eletrobrás com a Bahia, e assim por diante.

A outra vertente foi a da descentralização das políticas públicas, especialmente as políticas sociais. Constatou-se que a máquina burocrática central era ineficiente, que gastava mais com seus funcionários do que com os atendimentos a que se destina, e que o beneficiário, em geral, não era a população mais pobre, mas os remediados de classe média. Ficou também evidente que as políticas sociais deveriam ficar mais próximas do usuário, para evitar desperdícios e atender melhor às necessidades locais.

Para resolver este grave problema, multiplicaram-se os conselhos e os fóruns de discussão de todos os tipos, redefinindo a legislação e os planos de ação com relação à criança e ao adolescente, à assistência social, incluindo os deficientes físicos e os idosos, à mulher, ao meio ambiente, à saúde e à educação, ao consumidor e aos direitos humanos, em um revigoramento sem precedentes da participação social. O processo democrático atingiu tamanho vigor e pujança em nosso país, que o designei, em outra oportunidade, como *Revolução Branca*.

Recentemente, o Mapa da Fome, do IPEA, chamou a atenção para os fortes determinismos regionais e subregionais na distribuição de renda,

daí a delicada e difícil escolha do Programa *Comunidade Solidária*, de investir nos 1200 municípios de mais baixa renda. Não resta dúvida que uma distribuição mais progressiva exige, sem dúvida, uma radical e correta distribuição espacial dos recursos, não mais entre estados, mas entre sub-regiões. Além disso, é bem diversificada a situação econômica e social dos estados, sua capacidade de arrecadação, sua desigualdade de rendas, que variam muito de um para outro. Como o desvio da média é muito grande, espera-se que a unidade superior, a União, exerça o seu papel equalizador e redistributivo, cumprindo o seu papel constitucional de redutor das desigualdades espaciais e sociais, como recomenda o artigo 5º da Constituição Federal.

A regulamentação do artigo 43, por Lei Complementar, poderá definir melhor a forma de delimitar as áreas ou regiões problemáticas, bem como as diretrizes fundamentais para o planejamento do GF, incluindo as regiões metropolitanas, mergulhadas na mais completa orfandade, visto que se situam no vazio institucional que se criou entre as capitais e os municípios de sua periferia. Por razões que merecem reflexão, os governos estaduais têm preferido omitir-se diante do conflito entre a prefeitura da capital e seus vizinhos mais pobres.

O federalismo do futuro deverá cada vez mais investir nos *consórcios municipais*, seja para desenvolver políticas setoriais partilhadas — como a de saúde ou educação — seja para planejar o espaço regional de maneira mais complementar e integrada. É, no entanto, surpreendente, com os avanços que já se realizaram neste terreno, que o GF não tenha ainda mecanismos institucionais para estimular esta integração que barateia custos, viabiliza soluções e aumenta a eficiência. De fato, não há como apoiar financeiramente tais iniciativas a não ser pelos convênios, caso a caso.

Esta é uma das principais características do federalismo brasileiro: não podemos definir competências apenas de maneira linear e simplista, tendo em vista a enorme heterogeneidade dos estados, cuja maioria sobrevive do Fundo de Participação (FPE). A situação não é diferente para os municípios, cuja emancipação, em ritmo acelerado, ainda independe de suas condições de arrecadar impostos e de pagar despesas administrativas. No entanto, levando em conta a carga de competências comuns, é importante observar que o excesso de atribuições partilhadas, ou de responsabilidades transferidas por convênios, alimenta tensões entre as unidades federadas. A tendência atual caminha, como demonstra o exemplo da Alemanha, (de equalização perfeita mas com excesso de partilhas), e também o dos Estados Unidos, para o retorno à simplificação.

O segundo mini-pacto resultou do sopro democratizante que levou à ultra-liberalização política e à fragmentação partidária, durante o governo da Aliança Democrática do presidente José Sarney, cioso de pagar uma dívida antiga, gerada por um *déficit* de participação política, cobrado desde a campanha das Diretas já. Como saldo da mobilização gerada nesse processo configurou-se o modelo de *democracia direta* e participativa, com grande frouxidão anárquica, gerando um sistema partidário fragmentado e um sistema eleitoral excessivamente aberto e desvinculado da coesão partidária.

A alta rotatividade do Congresso, cuja renovação, que já chegou a 60%, nas últimas eleições chegou a 45%, revela a desconfiança na democracia representativa, tendo em vista as cumplicidades do Congresso com o autoritarismo, com o qual conviveu. No texto constitucional cresce, portanto, o poder e a intervenção da sociedade civil em detrimento dos clássicos poderes do Estado, através dos direitos difusos, do livre acesso ao Ministério Público e da iniciativa popular.

A Constituição de 1988 deslocou o poder do Estado para Sociedade Civil estimulando uma descentralização política bem diferente da que se promoveu nas constituições anteriores, calcadas no regionalismo oligárquico que teve seu apogeu na República Velha. Em estreita relação com o fortalecimento das organizações civis, inverte-se também a relação de subordinação do desenvolvimento social ao desenvolvimento econômico, que caracterizou as constituições e os regimes anteriores. Universalizam-se os direitos políticos e sociais, com a consagração do direito difuso, e o livre acesso da população às aposentadorias no campo e aos serviços de saúde, independentemente de contribuição financeira prévia. Só a contribuição de saúde alcança, hoje, 20 bilhões de reais. Podemos concluir, portanto, que *a base consensual do pacto federativo, em termos de aspirações e de valores coletivos, é a promoção da igualdade através de um pacto social.*

A contribuição específica da Constituição de 1988 à prática do federalismo foi a de conformar juridicamente, em seu artigo 18, *o município como ente federativo*, em posição equivalente à dos estados e à do Governo Federal. Este fato inédito no constitucionalismo e na jurisprudência internacional, institucionalizou, em âmbito superior, um pacto federativo tipicamente brasileiro, e que é a velha aspiração coletiva de várias gerações de homens públicos, calcada na velha tradição do *municipalismo*, datada de mais de 400 anos.

16 Walder de Goes - *O Congresso Nacional e a Reforma Tributária* - IBEP, maio de 1998.

Esta tradição, reconhecida pela Constituição de 1934, que fez o detalhamento constitucional da organização municipal, — e atribuiu esfera de autonomia ao poder municipal, com competência tributária na organização de serviços, propriedade urbana e renda rural. Retomou-se, assim, com mais institucionalidade e vigor em 1988, a velha aliança imperial entre o poder central e o municipal, ressuscitada em 34, isolando cada vez mais a instância intermediária estadual.

Dentre os nomes que fortaleceram, nos últimos anos, o municipalismo, destacam-se, em primeiro lugar, Franco Montoro, que empreendeu a partir de 1982, em São Paulo, um ousado processo de descentralização política e administrativa na mais poderosa unidade da federação brasileira, com custos políticos evidentes em seu projeto político, mas com resultados promissores no campo social e gerencial.

O prefeito Jaime Lerner, que escolheu Curitiba como *show case* internacional, e como exemplo de política urbana criativa, enquanto Herbert José de Souza abriu mão do nacionalismo em favor do municipalismo, ao qual se converteu em seus últimos anos de militância política. Por toda parte, emerge o conceito de cidadania como inseparável da ordem democrática e das novas identidades locais e dos *grassroots* que refletem uma tendência global. Não resta dúvida que o sentimento de amor e envolvimento por uma cidade tende a ser hoje cada vez mais presente, vinculando o cidadão, hoje tão em moda, etimologicamente designa aquele que vive na cidade.

O municipalismo, configurado no artigo 18, foi absolutamente conclusiva ao completar a proposta de pacto federativo, com outra proposta complementar e indispensável: a do “federalismo fiscal”. O resultado é que alterou-se a posição relativa de cada ente federativo na parcela global da arrecadação nacional. Enquanto a União encolheu sua participação de 70% para 66,3%, os estados aumentaram apenas de 27% para 29%, enquanto os municípios, embora modestos na capacidade de arrecadar, fizeram um enorme esforço fiscal, expandindo a sua base de 2,9% para 4,7%.

O mais importante é que cresceram substancialmente, de 1988 para 1995, as transferências automáticas de recursos federais para os estados e os municípios, através dos Fundos de Participação, cujo maior beneficiário, mais uma vez, não foram os estados, mas os municípios, que aumentaram de 17,5 % para 22,5% a sua parcela de recolhimento do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Esta mudança ampliou a receita disponível (descontando as

transferências) dos municípios de 11,4 para 16, %, enquanto a União encolheu de 61,3% para 56,4%.

A posição dos estados permaneceu a mesma, aumentando apenas de 27,4% para 27,6%. Em suma, a União transfere cerca de 10% do que arrecada, baixando sua receita disponível de 66,3% para 56,4%. Segundo dados oferecidos, as transferências da União foram de 59 bilhões em 1993, de 62 bilhões em 1994, 73 bilhões em 1995, 77 bilhões em 1996 e 80 bilhões em 1997. Segundo José Serra, o município foi a única esfera de governo que ganhou com a nova Constituição, com a ressalva de que os pequenos municípios foram os que mais ganharam, dobrando os recursos recebidos, os médios aumentaram 50%, e os grandes, apenas 30%¹².

Foi esta convicção coletiva que se consagrou no pacto constitucional, chegando ao ponto de alterar a clássica concepção dualista da soberania partilhada entre o Governo Federal e os estados, inspirada no federalismo americano, que teceu o pacto fundador da Independência e da República. Na última Constituição Brasileira, altera-se o princípio dual de nossas origens republicanas, que atribuíam aos estados “o silêncio da lei”, e institui-se o *federalismo tripartite*, que se tornou a marca registrada de nosso modelo de organização do Estado.

Este novo modelo está a exigir das três partes envolvidas novos arranjos e estratégias, que resultarão, em parte, de uma velha prática informal de cumplicidades, oposições e traições que a História registra, mas que só agora podem ser efetivamente institucionalizadas e organizadas de maneira coerente. Segundo Diogo Lordello de Melo, consagrado especialista no assunto, a tradição municipalista brasileira é um capital institucional ainda desperdiçado, em um contexto internacional de descentralização crescente. Este capital poderia ser melhor quando nos confrontamos com as dificuldades enfrentadas pelos países da África e da Ásia, sem nenhuma tradição nesse terreno.¹³

Convém, no entanto, chamar a atenção dos legisladores para os riscos e irracionalidades que resultam do fato de que este pacto federativo, desdobrado nos artigos 23, 24 e 30 da mesma Constituição, e também no artigo 43, é ainda incompleto. Alguns desses artigos ainda não foram regulamentados por Lei Complementar prevista, deixando o país entregue à “desordem federativa”, resultante de uma indefinição de funções entre

12 José Serra - 2º Congresso de Municípios, Brasília, 1997.

13 Diogo Lordello de Melo.

as três instâncias federativas, da superposição de ações e da inflação de transferências voluntárias, por pressões políticas descoordenadas e incoerentes.

Segundo Thereza Lobo, não houve vontade política de fazer a regulamentação necessária, embora seja evidente que as tentativas esboçadas durante os trabalhos constituintes esbarraram nas dificuldades típicas do federalismo brasileiro: é impossível dividir atribuições de maneira igual para entes federativos tão díspares quanto São Paulo ou Rio Grande do Sul e Amazonas ou Piauí.¹⁴

De qualquer forma, fica evidente que a execução de serviços básicos da vida cotidiana cabe aos municípios, tais como cuidar do trânsito e cobrar multas, tratar do policiamento ostensivo, ou ainda cuidar do abastecimento da população, como a prefeitura de Belo Horizonte vem fazendo. É difícil compreender a demora com que estas decisões inadiáveis estão sendo tomadas, sempre sujeitas a retrocessos ou adiamentos. Não resta dúvida que a cultura centralista ainda predomina.

Tão grave, porém, quanto o federalismo incompleto, carente de regulamentações complementares, é, sem dúvida, a “esquizofrenia federativa” da Carta de 1988, que ora acena com o municipalismo e a descentralização radical como princípio fundador da ordem política, ora concentra responsabilidades de execução e de financiamento sob os estreitos ombros de um Governo Federal em processo de enxugamento, e fragilizado pela crise fiscal.

A crise foi se agravando em função de novas demandas sociais, com vinculação orçamentária constitucionalmente prevista, em função do *déficit* da Previdência, da estabilidade do funcionalismo todo convertido ao Regime Jurídico Único e do crescimento dos repasses através dos Fundos de Participação que consomem, como vimos, 10% da arrecadação federal.

Para o Governo Federal, a aberração maior é ter a Constituição Federal de 1988 transferido recursos, sem transferir encargos, deixando ao Governo Federal a difícil situação de gerir o *déficit*. Os prefeitos alegam que este não é o caso, visto que as prefeituras foram assumindo o ônus da crise e da omissão federal, com a extinção de órgãos como a LBA, o DNOS, e os órgãos de desenvolvimento urbano, como o BNH, a CBTU, etc.

¹⁴ Thereza Lobo - *Descentralização e Revisão Constitucional*, Centro de Estudos de Políticas Públicas, set 1993.

A instabilidade dos repasses do SUS também provocou o envolvimento dos municípios, como manifestou Raul Pont em seminário recente. O fato positivo é que as prefeituras brasileiras aumentaram sua capacidade de arrecadar e o seu desempenho, inclusive os pequenos municípios. Na estrutura atual dos repasses, os mais prejudicados são os grandes municípios, que acumulam graves problemas de infra-estrutura urbana e social, e recebem proporcionalmente menos recursos.

A ambigüidade da Constituição alimenta a ambigüidade da própria União, que não abandonou a tentação da onipresença, através do orçamento e de convênios federais. Fazer prédios escolares, como ocorreu no Governo Collor de Mello, implantar a Reforma Agrária, garantir a proteção dos recursos naturais, ou gerir hospitais por todo o território nacional, como ainda vem ocorrendo no Governo Fernando Henrique, são tarefas gigantescas, de realização impossível nas atuais condições políticas e fiscais.

Outro domínio nebuloso é o da descentralização dos serviços sociais, cuja diversidade e heterogeneidade de mecanismos descentralizadores demonstra, mais uma vez, a ambigüidade acima referida. A transferência direta de recursos se faz ainda de maneira artesanal e, em geral, são grandes as dificuldades no sentido de permitir a participação local na execução das políticas, como ocorre, mais uma vez, na Alemanha.

Além das atribuições, o nó górdio do federalismo brasileiro reside hoje na necessidade de organizar a informação. Algo que se assemelhe a uma Agência Nacional de Relações Intergovernamentais, semelhante à que existe nos Estados Unidos, — a *Advisory Commission for Intergovernmental Relations* (ACIR), para permitir o monitoramento conjunto das realidades nacionais e regionais e para zelar pelo aperfeiçoamento conjunto do pacto federativo.

Dentro delas deveriam estar representados segmentos e interesses federais, regionais e locais, ligados aos diferentes poderes, especialmente ao poder Executivo e ao Senado Federal. De fato, desde que foi extinta a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios, (SAREM), ligada ao Ministério de Planejamento, criou-se mais um vácuo em zona de alta turbulência, cujos prejuízos incidem diretamente sobre a repartição dos recursos do Orçamento da União.

Do ponto de vista institucional, o fortalecimento do Senado como órgão supervisor do pacto federativo fortaleceria a governabilidade e o fortalecimento da democracia, dentro de um contexto de reformas em que o órgão poderia abrir mão de seus poderes de Casa Revisora, para

dedicar-se mais e melhor às implicações regionais e diferenciadas das leis a serem aprovadas sobre o conjunto do território nacional. Este seria o primeiro passo para a correção das distorções na representação, diminuindo de 8 para 6 o limite máximo de deputados de cada bancada. Acreditamos, porém, que tal iniciativa só teria êxito se fosse aplicada conjuntamente com um sistema de planejamento estratégico regional mais rigoroso e eficiente na correção das desigualdades regionais.

O problema mais dramático e imediato é impor controles à administração e aos gastos de todas as unidades federadas, tais como a Lei Camata, que reduz a 60% do Orçamento os gastos com pessoal; a Lei Amim, que limita de 8 a 12 % os gastos com os poderes legislativo e judiciário, bem como os limites já estabelecidos ao endividamento estadual. Falta, sem dúvida, regulamentar com mais severidade a criação dos municípios, estabelecendo as condições necessárias ao seu bom funcionamento.

Tudo isto converge para a grande discussão sobre o federalismo fiscal, que é o principal gargalo da Reforma Tributária, segundo opinião assumida pelos congressistas em recente pesquisa do IBEP. Em maio de 1998, 95% achavam que a reforma era urgente e inadiável ainda nesta legislatura, mas que o seu principal risco era “reduzir a autonomia dos estados e municípios”, sentimento particularmente forte nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste¹⁵. Isto significa que proposta de fusão de impostos de valor agregado, incorporando o ICMS, arrecadado pela União e partilhado com os estados dificilmente seria assimilada pelos governos estaduais, o mesmo aplicando-se ao ISS no plano municipal. Outros impostos, incidindo sobre os Fundos de Participação ou sobre os fundos regionais, provocaram reações idênticas.

Parece que as lideranças políticas ouviram bem o Discurso de Despedida do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Senado, em dezembro de 1994, quando disse que a Reforma Tributária não deve alterar a distribuição das receitas e que a volta do centralismo anterior à Constituição de 1988 está fora de cogitação, pois foi uma opção correta dos constituintes

“Em vez de reconcentrar recursos é preciso buscar uma divisão mais equilibrada das atribuições. A União deve ficar apenas com funções de coordenação e com ações de caráter estritamente nacional. Os estados e municípios com a execução, inclusive a gestão financeira

15 Walder de Goes - *O Congresso Nacional e a Reforma Tributária* - IBEP, maio de 1998.

dos serviços de interesse local e regional. Isto que parece simples e lógico como regra geral esbarra em dificuldades enormes na hora de concretizar a distribuição dos encargos.

Primeiro, devido a ambigüidades do próprio texto constitucional, ambigüidades que nós agora podemos eliminar. Mas há dificuldades que não decorrem da Constituição e sim da realidade social e política. Elas têm a ver, por um lado, com a enorme heterogeneidade do Brasil. E por outro lado, com o clientelismo que vive da distribuição discricionária das verbas federais. O clientelismo é quase uma página virada da política brasileira. Pode sobreviver como uma realidade local mas não creio que tenha fôlego para continuar dando o tom das relações federativas.

Nesse plano a CPI do orçamento já fez a autópsia da política de clientela. Quanto à heterogeneidade econômica e social do país, ela está sempre presente, e tem que ser levada em conta pela descentralização. Muitos municípios estão prontos para assumir plenamente a gestão dos serviços básicos de educação e saúde. Querem apenas critérios transparentes e prazos certos para a transferência dos recursos federais.

Outros, especialmente os pequenos e pobres ainda podem precisar de uma presença mais direta do Estado e da União. A Constituição deve determinar claramente a descentralização, ressaltando a margem necessária para que a transferência de encargos leve em conta a situações específicas dos municípios e dos próprios estados.”

IV. O DECÁLOGO DO NOVO PACTO FEDERATIVO

Como converter as “reformas da federação” em instrumentos de um *novo pacto federativo*?

1. Envolver parcerias expressivas e diversificadas que assumam o processo de *descentralização civil*, com prioridade para o fortalecimento e capacitação das suas lideranças (*empowerment*) e não apenas a descentralização pela via estatal, sempre carregada de regulações e de controles que desestimulam as atividades produtivas locais e inibem a iniciativa dos cidadãos. Para atingir estes objetivos, integrar ou reformular os conselhos já existentes, e viabilizar os Conselhos Participativos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21;

2. *Descentralizar a execução das políticas públicas* combatendo as resistências que retardaram a municipalização da merenda escolar, a transferência dos recursos para as escolas, e o atendimento à Saúde. É preciso reformular a Lei 4320, de 1964, e o Decreto-Lei 200, ainda em vigor, de cunho rigidamente centralista, em favor de mecanismos mais flexíveis de descentralização. Outro caminho é facilitar os repasses automáticos em detrimento das transferências voluntárias através dos chamados “convênios”, iniciativas fragmentadas, lentas e ineficientes que consomem 10% do orçamento da União;

3. *Fortalecer o Governo Federal* em suas funções estratégicas de planejamento, controle, coordenação, acompanhamento, capacitação e segurança pública, reforçando a coesão interna da Nação, através de metas bem definidas que correspondam ao papel da União em um país federativo de dimensões continentais. Para combater a frouxidão existente entre Governo Federal, estados e municípios, recomenda-se o princípio da *descentralização com centralidade*;

4. Distribuir melhor as competências entre os entes federativos, que em geral oscilam entre a superposição e a omissão dos papéis; para tal fim, aplicar o princípio clássico da *subsidiariedade*, consagrado na Constituição alemã de 1949, que determina que o governo não deve fazer o que a sociedade civil pode fazer, e que a instância superior não deve cumprir funções para as quais a instância inferior está devidamente capacitada. Regulamentar o Artigo 23 da Constituição de 1988, que define competências comuns entre os três níveis, limitando as ações federais diretas e definindo melhor as atribuições estaduais, asfixiadas entre o municipalismo crescente e uma cultura política de cunho centralista;

5. Garantir que as transferências automáticas ou voluntárias de recursos públicos obedeçam ao princípio da equalização e do *federalismo cooperativo*, fortalecido pelo *federalismo fiscal*. Seu objetivo maior é reduzir as desigualdades espaciais e sociais, evitando os efeitos regressivos na repartição dos impostos, e as distorções na distribuição entre competências e encargos. Tendo em vista a heterogeneidade espacial existente, pela desigualdade de meios e recursos entre os estados, e pelas fragilidades da maioria esmagadora dos municípios brasileiros, cabe engendrar mecanismos mais realistas de complementaridade, mas também de controle dos gastos e das funções administrativas;

6. Fortalecer o federalismo competitivo e o pleno desenvolvimento das regiões e microregiões, procurando sempre corrigir, em parceria, os deficits de infraestrutura, tecnologia e recursos humanos do chamado “custo Brasil”. O novo modelo de intervenção condiciona a vinculação dos repasses públicos federais e estaduais às prioridades do *planejamento estratégico microregional*, inserido nos Planos Plurianuais, sempre com duração e objetivos bem definidos. Recomenda ainda ações integradas e complementares, voltadas para o desenvolvimento produtivo, social, econômica e financeiramente sustentável, com a participação ativa das lideranças civis e das diferentes esferas do poder público, sob o controle dos cidadãos;

7. Assegurar o princípio da *justa representação*, segundo o padrão histórico de um máximo de seis deputados por bancada, e evitando as distorções atuais, que alimentam ressentimentos localizados. Estes ajustes só serão possíveis se houver fortalecimento das atribuições do Senado, a quem cabe zelar pelo equilíbrio federativo, equalizando o peso político das regiões. Estas funções devem ser reforçadas e ampliadas, em detrimento das atuais funções indiferenciadas de “Câmara Revisora”, que sobrecarregam o Congresso Nacional. No entanto, enquanto a dimensão do país for maior do que a geração do PIB e de renda, geograficamente concentrados, a *representação espacial* continuará embutida na *representação populacional*, através do número mínimo de deputados, que garante voz a regiões extensas mas despovoadas. Com tais desequilíbrios, dificilmente o estado economicamente hegemônico, S.Paulo, terá representação numérica perfeita;

8. Garantir *disciplina fiscal e o controle institucional* dos três poderes e dos três níveis de governo, baseados nos valores de contenção e de austeridade, de transparência das contas públicas e da continuidade administrativa, compatível com o princípio democrático da rotatividade do poder. Para evitar o anarquismo financeiro e administrativo é preciso introduzir legislação adequada, como a Lei Camata que limita gastos com pessoal a 60% do Orçamento federal e estadual, a lei Amin, que limita os gastos com o poder legislativo e judiciário estadual de 8 a 12%, ou a lei que estabelece um teto para o endividamento público, ainda incompleta. Outras leis poderão vir a ser concebidas para garantir que, na Federação Brasileira;

9. Criar uma Agência autônoma de estudos federativos, e de um conselho de acompanhamento capaz de avaliar e estimular o desempenho da Federação em seus múltiplos aspectos, zelando por

seu fortalecimento e seu equilíbrio. Seu objetivo seria criar um espaço neutro de construção de um banco de dados e de estudos técnicos, com a participação de centros de excelência nacionais e regionais, de Universidades e consultorias especializadas;

10. Fortalecer a posição internacional do país, contribuindo para reduzir as fricções internas entre os que poderão ser beneficiados e os que correm o risco de ser prejudicados pela integração competitiva. Com o objetivo de permitir uma participação maior dos estados e municípios no processo de integração na economia e na sociedade global o Ministério das Relações Exteriores criou um Departamento de Articulação Federativa, com uma rede de escritórios regionais e o intercâmbio permanente de informações através da Diplomacia Federativa.

RESUMO

A autora trata da questão da reforma do sistema federativo brasileiro que, no seu entender, merecem tratamento especial, tanto pela importância quanto pela sua dificuldade, destacando-se na longa lista de reformas políticas que irão fortalecer a governabilidade do sistema político brasileiro para o horizonte do ano 2020. Conforme a autora, o principal objetivo do pacto federativo é evitar qualquer ameaça ao federalismo democrático, que possa levar ao federalismo anárquico, tornando a governabilidade mais difícil e estimulando possíveis intervencionismos indesejáveis.

ABSTRACT

The article deals with the question of reforming the Brazilian federal system which is understood as central not only due to its innerent importance but also due to the fact that it is quite difficult to be attained. Such a task is paramount to the long list of political reforms which seems to be necessary to strengthen governability to achieve social and economic goals outlined in the 2020 scenario. The main strategic objective of the "federation pact" is to prevent any threat to a democratic federal system avoiding anarchy and undesirabled interventionism.

ASPÁSIA BRASILEIRO ALCÂNTARA DE CAMARGO. Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris), professora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. Entre as funções públicas que desempenhou, ocupou a Secretaria-Executiva do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (1995-1997), tendo sido também presidente do IPEA (1993 e 1994). Aspásia Camargo é hoje Assessora Especial do Ministro de Estado das Relações Exteriores.